清史研究前沿 · 光宣政局研究的新境

从“内外”到“三权”

——辛亥革命前夕帝国的权力新格局

彭 剑

[摘要] 自1930年代以来，学界探讨晚清权力结构，都在“内”“外”的框架下言说，或称咸同军兴以来一直是“外重内轻”，或称清末新政期间演化成了“内外皆轻”。谈及晚清权力结构的影响，学界都与民初的军阀割据相联系。其实，预备立宪期间，权力结构发生了超出“内”“外”格局，朝着三权鼎立方向发展的新变化。在此过程中，崛起的不仅仅是军人，还有绅士。这两个集团在推翻清廷的过程中都发挥了重要作用，且在民初共享政权，北洋时期的政治舞台上不但有军阀，也有绅士，不但有割据，也有宪政，这是清季权力结构新变化造成的影响。

[关键词] 预备立宪 内外皆轻 三权分立 权力流向 民初政局

[中图分类号] K257 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2022）－06－0044－011

一、引言

20世纪30年代以来，在晚清史研究领域，有一个虽然从未形成讨论热潮但却令很多学人挥之不去的对理解近代历史走向颇为重要的问题：太平天国运动以后，清廷中央与地方督抚之间的权力关系呈现一种什么格局?

罗尔纲在1937年发表的《清季兵为将有的起源》一文中明确提出，在镇压太平天国的过程中，权力的天平发生了重大倾斜，出现了“外重内轻”。[①] 而在两年后出版的《湘军新志》一书中，他更进一步提出，随着督抚权力大增，出现了“督抚专政”的现象。[②] 罗尔纲的学说在学界影响广泛，但也不时受到挑战，或认为晚清虽出现了外重内轻，但尚未到督抚专政的地步；[③] 或

[收稿日期] 2022-05-07

[作者简介] 彭剑（1975— ），男，华中师范大学中国近代史研究所教授，武汉 430070；changchonglaohan@126.com

① 罗尔纲：《清季兵为将有的起源》，《中国社会经济史集刊》第5卷第2期（1937）。

② 罗尔纲：《湘军新志》，商务印书馆，1939年，第238页。

③ 王尔敏：《淮军志》，中华书局，1987年；刘广京：《晚清督抚权力问题商榷》，《清华学报》（新）第10卷第2期（1974）；刘伟：《甲午前四十年间督抚权力的演变》，《近代史研究》1998年第2期；刘伟：《晚清督抚政治——中央与地方关系研究》，湖北教育出版社，2003年。

认为晚清既无外重内轻，亦无督抚专政。① 而李细珠则提出，在清末新政时期，权力格局由罗尔纲所说的外重内轻演化成了“内外皆轻”。② 李细珠的新见已引发讨论，③ 本文不揣冒昧，加入这一讨论中，希望能加深对辛亥革命前夕帝国权力结构的认识。

李细珠的研究通过将关注的时段下移，由此前学人关注的咸同时期下移到光宣之际，确实得出了让人耳目一新的见解。不过，他考察权力格局的时候，和绝大多数学者一样，采取的是跟罗尔纲一样的进路，即从权力在“内”“外”之间分配的角度来看孰轻孰重。④ 而在考察权力分配的时候，学者们关注的都是兵权、财权、用人权、外交权等方面。这一进路，考察咸同年间的内外关系是有效的，但考察光宣之际的权力格局就有很大的局限，没有注意到这一时期的政治改革对权力格局所造成的非常重大的影响。在 1906 年宣示“预备仿行宪政”国策之后，清末新政步入政治体制改革的阶段。预备立宪的目标，是按照三权分立的原则，将大清帝国改造成一个君主立宪的国家。在传统时代，最理想的权力格局是“内外相维”，而在宪政体系下，最理想的权力格局是“三权鼎立”。也就是说，预备立宪其实形成了对权力结构的改造，由改革前的“内外”朝着“三权”的方向发展。这，才是帝制时代权力格局变化中具有革命性的事件。本文即拟从这一角度探讨辛亥革命前夕帝国的权力格局，以期加深对这一问题及清末民初政局的认识。

二、立法机构的设立与权力流向

对于一个没有宪政传统的国家而言，为了建立三权分立的宪政体制，必须创建议会机构、实现司法独立，将立法事宜交给议会、审判事宜交给法院。事与权相连，特定的机构之所以享有特定的权力，是因为负责了特定的事务，因此，事务的转移也就意味着权力的转移。预备立宪期间，伴随着改革过程中相关事务由原先的负责机构转移到新的机构，权力也发生了流动，并且，这种流动，溢出了“内”“外”的常轨，显示出新的时代特征。

在议会系统方面，预备立宪期间规划了一个从中央的资政院、省的谘议局、省以下的各级议事会在内的系统，这里仅就资政院和谘议局的情形稍作分析。

1910 年正式开会议事的资政院，就制度设计而言，被赋予了实权。看《资政院章程》的“职掌”一章，可知资政院议决的事项有五种（第十四条）：1、国家岁出入预算事件；2、国家

---

① 邱涛：《咸同年间清廷与湘淮集团权力格局之变迁》，北京师范大学出版社，2010 年；邱涛：《同光年间湘淮分野与晚清权力格局变迁（1862—1895）》，社会科学文献出版社，2018 年。

② 李细珠：《晚清地方督抚权力问题再研究——兼论清末“内外皆轻”权力格局的形成》，《清史研究》2012 年第 3 期。李细珠：《辛亥鼎革之际地方督抚的出处抉择——兼论清末“内外皆轻”权力格局的影响》，《近代史研究》2012 年第 3 期。以上两文的见解，也在其 2012 年出版的《地方督抚与清末新政——晚清权力格局再研究》一书（中国社会科学出版社）中有体现，详见第 12 章《清末新政与地方督抚权力的演变——兼论“内外皆轻”权力格局的形成》和第 13 章《辛亥鼎革之际地方督抚的出处抉择——兼论“内外皆轻”权力格局的影响》。

③ 孙燕京：《“内轻外重”抑或“内外皆轻”——评李细珠〈地方督抚与清末新政〉兼论晚清政治史研究》，《近代史研究》2014 年第 2 期。李细珠：《再论“内外皆轻”权力格局与清末民初政治走向》，《清史研究》2017 年第 2 期。

④ 唯一的例外，应该是王瑞成提出的要放弃从“权力下移”的角度，而应该从“权力外移”的角度来分析晚清的权力格局。在他看来，罗尔纲开“权力下移”说的先河，后来的学者都未脱罗氏窠臼。但是，令人不解的是，罗尔纲以来的学者一直都说“外重内轻”，即权力由“内”移到了“外”，为什么不是“外移”而是“下移”？这大概跟王瑞成对“外”做了新的界定有关。在他笔下，“外”指的是在“体制外”形成的“新的权力中心和制度体系”，权力从体制内移到了这些新的权力中心和制度体系，即为“外移”。据他言，曾国藩领导的湘军、李鸿章领导的淮军、总理衙门都是在体制外形成的权力中心，权力流向湘淮军和总理衙门都是“权力外移”的表现。王瑞成的见解，对于深化理解晚清出现的新因素不无意义，但其所使用的“内”和“外”的概念系自创一格，脱离历史时代和后世学人对这一术语约定俗成的通行解释，实有所不妥。王瑞成：《“权力外移”与晚清权力结构的演变（1855—1875）》，《近代史研究》2012 年第 2 期。

岁出入决算事件；3、税法及公债事件；4、新定法典及嗣后修改事件，但宪法不在此限；5、其余奉特旨交议事件。议会最重要的工作是立法和监督，而监督的关键，则在于财政，因为政府的财政收入，都是人民的血汗钱，监督好了政府的钱袋子，才是实实在在代表民意。资政院的职掌中，第四项属于立法权，前三项则属于财政监督权。有此两项大权，可以说，资政院具有国会的基本权限了。

“职掌”一章还规定，经资政院议决的上述事项，由资政院总裁、副总裁会同军机大臣或各部大臣具奏，请旨裁夺（第十六条）。这种设计，实际上是将资政院和以军机处为首的行政系统置于对等地位。而在“资政院与行政衙门之关系”一章规定，资政院议决的事件，如果军机大臣或各部行政大臣“不以为然”，可以申明理由，“咨送”资政院复议，但如果资政院仍持前议，则由资政院总裁和军机大臣或各部行政大臣“分别具奏，各陈所见，恭候圣裁”（第十七、十八条）。这也是将资政院置于与行政系统对等的地位。该章还特别规定，军机大臣或各部行政大臣如果有侵夺资政院权限等事，资政院总裁、副总裁可以“据实奏陈，请旨裁夺”（第二十一条），这无疑是对资政院权限的一项制度保障。①

就实践层面而言，资政院开院之后，很快便显示了它作为一个独立的民意机关的影响力。不但按照《资政院章程》行使各项权力，② 还对帝国的大政方针发出自己的声音。其中最为显著的，当系其对国会请愿运动的影响。

1910 年，在资政院开院前，立宪派已经发动了两次大规模的国会请愿，基本套路都是将请愿书递交到都察院，由都察院代为上奏，最后都由摄政王与军机大臣经一番商议，以皇帝名义颁布谕旨，予以拒绝。资政院举行开院之际，正是第三次请愿紧锣密鼓进行之时。这一次，请愿代表将资政院作为争取对象，而资政院议员中，有很多本来就主张速开国会，甚至是国会请愿的重要分子，因此，资政院很快将速开国会议案议决，并按照资政院章程，呈递奏折，要求清廷俯从民意，速开国会。③ 加上各省督抚也合词陈请速开国会、速设内阁，④ 清廷乃于 11 月 4 日颁发谕旨，宣布将提前于宣统五年（1913）召开国会。这一谕旨有一点值得注意，那就是，在说明何以会作出缩短开国会年限的决策时，将资政院与各省督抚、会议政务处王大臣并列。⑤ 这不仅是承认了资政院在国会请愿中发挥了重大作用，也显示出清廷已经将资政院作为影响朝廷决策的重要一维。

从上面的简单论述可以知道，资政院成立之后，成为中央权力机关中的重要一极，分了原属以军机处为首的“内官”的很多事权。在此过程中，改革前的“内”的权力是变“轻”了，流向了新的“内”即资政院中。加上资政院议员对于行政系统的侵权行为坚决抵制，完全不把军机大臣等行政首脑放在眼里，对其大加挞伐，传统的“内”就显得益发“轻”，而新的“内”则显得益发“重”了。

至于 1909 年开议的谘议局，和资政院一样，也被赋予了实权。《谘议局章程》的“职任权限”一章规定，谘议局“应办”的事务有 12 项（第二十一条）：1、议决本省应兴应革事件；2、议决本省岁出入预算事件；3、议决本省岁出入决算事件；4、议决本省税法及公债事件；5、议决本省担任义务之增加事件；6、议决本省单行章程规则之增删修改事件；7、议决本

---

① 《资政院会奏续拟院章并将前奏各章改订折（附清单）》（宣统元年七月初八日），故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》（下），中华书局，1979 年，第 632–633 页。

② 姚祖光从“核议权的行使”“陈情具奏权的行使”“弹劾权的行使”“立法权的行使”“质问权的行使”“审议预算案权力的行使”六个方面论述了资政院行使职权的情况。从他的论述可知，虽然也遇到了阻力，但资政院还是切实行使了自己的职权。见姚祖光：《清末资政院之研究》，台湾大学硕士学位论文，1977 年，第 4 章。

③ 《资政院奏请速开国会折》，《国风报》第 1 年第 28 号，宣统二年十月十一日发行。

④ 《各省督抚合词请设内阁国会奏稿》，《国风报》第 1 年第 26 号，宣统二年九月廿一日发行。

⑤ 《缩改于宣统五年开设议院谕》（宣统二年十月初三日），《清末筹备立宪档案史料》（上），第 78 页。

省权利之存废事件；8、选举资政院议员事件；9、申复资政院咨询事件；10、申复督抚咨询事件；11、公断和解本省自治会之争议事件；12、收受本省自治会或人民陈请建议事件。如《谘议局章程》的起草者宪政编查馆为本条所写的按语中所言，这些事务中，第一款系“总括地方庶政”，第二到第五款系“监察财政事宜”，第六、七两款系“参与立法事宜”，第八款系“钦遵谕旨预立议院之根基”，第九、十两款系“备京外之顾问”，最后两款系“平自治会之纷争”“通人民之情悃”。显然，谘议局也被赋予了监督行政和立法的权力，确实是省议会的雏形。尤其是第一款，凡本省应兴应革事务，都属谘议局“应办”之事，可以说无所不包。谘议局一旦成立，办理起这些“应办”事项来，以督抚为首的官厅的权力必然要受到很大牵制和削弱。

《谘议局章程》第二十七条规定，本省督抚如有侵夺谘议局权限或违背法律等事，谘议局得呈请资政院核办。宪政编查馆说，这一条是为了“保护谘议局之权限并预防督抚滥用其权力而设”。可知谘议局的权力是有制度保障的，不容督抚任意侵夺。

当然，《谘议局章程》所规划的谘议局与督抚之间的关系，也并不尽如人意。比如，第22条规定：“谘议局议定可行事件，呈候督抚公布施行。前项呈候施行事件，若督抚不以为然，应说明原委事由，令谘议局复议。”第二十三条规定：“谘议局议定不可行事件，得呈请督抚更正施行。若督抚不以为然，照前条第二项办理。”① 谘议局议决的事项，交给督抚时不是用平行文书“咨”，而是用上行文书“呈”，督抚要谘议局复议的时候，也用下行文书“令”。从文书格式的规定可以看出，在制度设计者眼中，谘议局尚非与督抚完全对等的机关。

但是，谘议局议员们可不这么看。开议之后，各省谘议局“群电宪政编查馆质问”，要求谘议局与督抚之间用平行文书“咨”，督抚及各行政衙门对谘议局均用“照会”。几经周折，最后迫使宪政编查馆对公文体制作出让步，“对谘议局总算尊重了一些”。诚如学者所论：“表面看来，这场斗争是争公文格式，争谘议局的荣誉尊卑，实际上是为了维护谘议局的权限和独立地位，不允许以任何形式侵犯它的尊严。”②

谘议局成立之后，确实热衷于维护自身权力。这方面，学界已多有揭示，此处仅举一例。在谘议局成立之前，督抚享有一定的外交权。但是，吉林巡抚陈昭常1909年处理外交事务的时候，受到了新开议的谘议局的掣肘。谘议局因不满意陈昭常的举措，提出了一项《质问外交失败案》。③ 这令陈昭常非常恼火，加上谘议局开议以来“侵占”了很多原本属于他的权力，已令他对谘议局积怨颇深，乃向宪政编查馆打了一通电报，说谘议局“所提议案诸多逾越范围”，谘议局议员“大半不明事理”，不平之气溢于言表。他希望：1、谘议局提出的议案，要先呈请督抚核定才能开议；2、如果谘议局所提议案“逾越权限”，督抚有权取消；3、谘议局应该先议督抚提交的议案，后议谘议局自身提交的议案。④ 如果按照陈昭常的意见处理，各省督抚肯定要弹冠相庆，而各省谘议局的权力就要大受限制。

但是，宪政编查馆并未满足陈昭常的要求。对于其第一项要求，宪政编查馆在复电中明确指出，谘议局自行提议的议案“无庸先呈督抚核定”。对于第二项要求，宪政编查馆说，如果谘议局自行提出的议案有逾越权限之处，督抚只可“照章劝告”，在谘议局不听劝告的时候，再照《谘议局章程》第四十七条第一款办理。总之，只能按照既定章程办，不能以督抚意志取消谘议局的议案。对于第三项要求，宪政编查馆指出，谘议局“可”先议督抚提交的议案，后议该局自行提交的议案。⑤ 需注意，这里的用语是“可”而非“须”，事实上也否定了陈昭常的要求。

---

① 《宪政编查馆会奏各省谘议局章程及按语并选举章程折（并章程）》，《政治官报》，光绪三十四年六月二十六日。

② 侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》，中国人民大学出版社，2009年，第195页。

③ 《各省谘议局议案记略》，《东方杂志》第6年第13期，宣统元年十二月二十五日，“记载”。

④ 《吉抚致宪政编查馆电》，《政治官报》，宣统元年九月二十三日。

⑤ 《宪政编查馆复吉抚电》，《政治官报》，宣统元年九月二十三日。

诸如此类的事例显示，当昔日可以畅通无阻行使的权力被谘议局分割、受到谘议局质疑之后，督抚是多么不适应，多么希望从制度层面限制谘议局，以保住昔日属于自身的权力。但是很可惜，他们的要求没法完全得到满足，立法等权从督抚流向谘议局，已成不可挽回的趋势。

从资政院和谘议局成立之后的相关情况来看，预备立宪期间各级准议会机构的创立，确实给传统的官僚系统造成了很大冲击。在中央，资政院分了军机处和六部等机关的权，在各省，谘议局分了各省督抚等衙门的权。透过历史的风云，我们尚能感受到权力从传统的官僚系统向立法系统的转移。

三、司法改革对权力格局的影响

司法改革也是从预备立宪一开始就启动了，并且，目标很明确，以司法独立为依归。在1906年改革内官制时，对司法系统有一个通盘规划，简单地讲，就是将司法事务分为司法行政和司法审判两大块，司法行政属于三权中的“行政”，司法审判属于三权中的“司法”，需要“独立”的是后者。在司法行政方面，拟在中央设立法部，在各省设立执法司；在司法审判方面，则规划了一个四级三审的法院体系，最高一级为大理院，各省设立高等审判厅一所，各县设立地方审判厅一所、乡谳局若干所。为了落实司法独立，还特别强调：“法部及执法司只能监督裁判，处理其司法上之行政事务，其审理事宜一任之审判官，不能干涉其审判权。”[①]

司法独立的精神在改革内官制的时候得到了一定体现，1906年11月6日裁定的内官制规定，将刑部改为法部，负责司法行政事务，将大理寺改为大理院，负责司法审判事务。[②] 传统上，刑部是帝国负责司法的总汇机关，司法行政也好、司法审判也好，都由其负总责。改革之后，按照宪政原则，法部只负责司法行政事务，势必要将审判权拱手让给大理院，大有沦为闲曹之势。在这种情况下，法部和大理院之间为了厘清权限，“咨会往来，辄相水火”，纠葛极多。[③]

这一状况到1910年《法院编制法》出台时才得到比较妥善的解决。在此法颁布之后，法部终于演变成了一个专门负责司法行政的机构。完成这一转变之后，法部发现，从前刑部时代负责的事务，现今已“存者寥寥”。[④] 去哪里了？都移交给大理院了。透过法部和大理院“厘清”权限的过程，我们看到，属于传统的“内”的范畴的法部，在司法独立的进程中，其权被新设立的司法审判机关大理院分去了。就司法审判而言，旧的“内”（法部）的权是“轻”了，但新的“内”（大理院）的权则“重”了。

司法独立的工作在地方推行的情况比中央还要差一些。依1908年出台的九年筹备清单，在1910年要完成省城及商埠各级审判厅的建设，1913年完成府厅州县城治各级审判厅的建设，到1915年乡镇初级审判厅（由1906年官制改革时拟议的“乡谳局”改名）也要“一律成立”。[⑤]

在那之后，各省按照九年清单的进度表，虽然吃力，但也在稳步推进司法改革。到1910年底，各省基本完成了省城及商埠各级审判厅的建设。[⑥] 与此同时，各省的提法司（由1906年官制改革时拟议的“执法司”改名）也纷纷建立起来，一面负责各省的司法行政事务，一面推进本省各级审判厅的建立。[⑦]

---

① 《呈法部职掌节略清单》，《军机处录副奏折》，光绪三十二年九月十六日，中国第一历史档案馆藏，档案号：03-9284-041。

② 《裁定奕劻等核拟中央各衙门官制谕》（光绪三十二年九月二十日），《清末筹备立宪档案史料》（上），第471页。

③ 胡思敬：《国闻备乘》，荣孟源、章伯峰主编：《近代稗海》（第一辑），四川人民出版社，1985年，第258页。

④ 彭剑：《清季宪政编查馆研究》，北京大学出版社，2011年，第132页。

⑤ 《宪政编查馆资政院会奏宪法大纲暨议院法选举法要领及逐年筹备事宜折（附清单二）》（光绪三十四年八月初一日），《清末筹备立宪档案史料》（上），第66页。

⑥ 李启成：《晚清各级审判厅研究》，北京大学出版社，2004年，第82页。

⑦ 刘伟、彭剑、肖宗志：《清季外官制改革研究》，社会科学文献出版社，2015年，第199-205页。

由于到辛亥革命爆发时为止，各级审判厅的建设尚未完成，并且，在建立了新式审判厅的地方，也未必都按照司法独立的原则办事——最显著的例子是，革命党人熊成基于 1910 年 1 月 30 日在东三省被捕之后，就不是由当地的审判厅审判，而是由吉林提法使审判，并被“就地正法”的①——但是，我们还是可以从设立各级审判厅的过程中感受到，司法审判的权力在渐次转移到各级审判厅手中。有学者通过对清季各级审判厅的研究揭示，省城和商埠的各级审判厅成立以后，按照规定，这些地方的案件要由原来的各级行政衙门移交给各级审判厅审理，“绝大多数地方的官府还是基本上做到了这一点，但他们所代表的行政权力对独立司法的干预则一直存在”。② 另有学者通过对清季州县改制的研究，发现在已经设立审判厅的地方，“州县官开始不理讼事”，而一些省份为了划清司法与行政的界限还作了一些具体规定，并导致在实践中“频频出现司法与行政之间的冲突”。③ 这些论述对于理解司法审判权由传统官府转移到审判厅颇有助益。清人言说中的“外官”，本来是包含省道府厅州县各级官员在内，但学界在探讨内外权力轻重关系时，只取督抚为“外”的代表，实有所偏。为了方便与学界对话，本文涉及的“外”，仍以督抚为限。

综合立法系统与司法系统的情形，大致可以说，预备立宪期间，随着宪政改革的推进，中国的政治架构在一步步脱离传统官僚体系的轨道，朝着行政、立法、司法三权分立的方向演进，权力明显地从传统的官僚体系流向了立法和司法系统。换言之，在清季，中国的权力结构遇到了一个打破传统的“内”“外”格局，朝着新的行政、立法、司法分权的权力格局发展的契机。这一新气象的出现表明，清季的权力结构不是用“内”“外”的轻重关系所能涵括得了的。

并且，这也能较好地解决“权力流向”的问题。一直以来，当学者们讨论“内”“外”权力格局的时候，有一个基本的认识，那就是，权力在“内”“外”之间分配，一方重，另一方就轻。这就是为什么当李细珠提出清末新政期间出现了“内外皆轻”局面的时候，会引起学界的疑惑。孙燕京就认为，“从广泛意义上说，权力大致是常量，一个变轻，另一个（相对待的一方）自然趋重。那么，内外皆轻便于理不通”，她忍不住发问，如果内外皆轻，那么，“权力流向了哪里？”④

对此，李细珠在 2017 年刊文解释，“权力的大小关键在于对制度的掌握和利用的程度”，“如果能有效地掌握和利用制度而发挥较大的影响力和支配力，就可谓权力大（或曰‘重’），反之则可谓权力小（或曰‘轻’）”，这是他探讨权力轻重问题的逻辑起点。从这个角度来讲，权力是一个常量的说法就立不住，“这只是简单的逻辑推论，与实际史实并不相符。关键在于权力不是物质的东西，也不是实际的能量”。在他看来，权力不是“常量”，并不简单地遵循此消彼长的规律。落实到权力流向的问题，他提出，此事“既与制度的掌控和利用相关，也与制度变迁相关”。⑤

在 2012 年发表的《晚清地方督抚权力问题再研究》一文中，李细珠曾经提出，在清季权力格局变迁的过程中，权力流向了军人势力：“当清廷中央与地方督抚的权威一并衰落之时，军人势力崛起，从而出现军人干政局面。”⑥ 而所谓的军人势力，最关键的，是袁世凯。这就是为什么孙燕京要跟他辩论袁世凯是不是军人起家。于是，在 2017 年发表的论文中，李细珠就着重论述，

---

① 《吉林提法司致吉林督抚详拿获熊成基讯供正法案册奏咨》（宣统二年二月初七日），《扬州文史资料》（第 6 辑，纪念辛亥革命烈士熊成基诞辰一百周年专辑），1987 年，第 221 页。

② 李启成：《晚清各级审判厅研究》，2004 年，第 176 页。

③ 刘伟：《清季州县改制与地方社会》，北京师范大学出版社，2019 年，第 250、251 页。

④ 孙燕京：《“内轻外重”抑或“内外皆轻”——评李细珠〈地方督抚与清末新政〉兼论晚清政治史研究》，《近代史研究》2014 年第 2 期。

⑤ 李细珠：《再论“内外皆轻”权力格局与清末民初政治走向》，《清史研究》2017 年第 2 期。

⑥ 李细珠：《晚清地方督抚权力问题再研究——兼论清末“内外皆轻”权力格局的形成》，《清史研究》2012 年第 3 期。

在辛亥革命爆发之后，权力究竟是如何转移到袁世凯手上的。

李细珠的论述洋洋洒洒，但有探讨权力结构所涉及的时间段和探讨权力流向所涉及的时间段不一致之嫌。他 2012 年探讨的，是清末新政期间的权力结构，而 2017 年探讨的，则是辛亥革命爆发之后的权力流向。难道说，在革命爆发之前，权力结构在悄然发生变化，而权力却没有发生流动么？在孙燕京看来，在清季，“外”的内涵已经“大大扩展”，如立宪派、革命党等都是。并且，一方面，权力在流向这些新的“外”的势力，另一方面，传统的“外”的代表督抚会借重这些新的“外”的势力增加自己的权重。①

孙燕京注意到清季“外”的内涵已发生变化，很有意义。但是，“外”的变化，并非仅仅是增加了一些新的群体，更当注意到，“外”在新政尤其是预备立宪期间发生了制度性的变化，那就是，由传统的官府朝着宪政下的权力机构演化，立法机关和司法审判机构正在次第建立起来，以前的官府则被割弃了大量权力，正在朝着专管行政的方向发展。并且，发生变化的不仅仅是“外”，“内”亦如此。随着大理寺改为大理院和资政院的设立，司法审判权和立法权渐有从原有权力体系中独立分离之势。

在这种情况下，如果我们还以传统的“内”“外”视角看清季的权力格局，并且，只将眼光放在传统官衙上，当然会看到，不论是传统的“内”，还是传统的“外”，其权都变“轻”了。

但是，传统的“外”之变轻，并非仅仅是由于清廷中央集权措施所致，在相当程度上，也是由于宪政改革所致：准议会机关分了其立法权，且手握预决算权，还自觉行使监督权，各级审判厅则分了其一部分司法权。传统的“内”之变轻，也不仅仅是由于收了“外”的权力之后未能很好实施，② 在相当程度上，同样也是宪政改革所致：大理院分了其司法权，而资政院分了其立法权，且要预决算权，还很自觉地行使监督权。

也就是说，随着预备立宪的展开，中国的权力结构偏离了原先的“内”“外”格局，在悄然朝着立法、司法、行政三权分立的宪政格局变化。权力的流向，也不再限于“内”“外”之间此消彼长，而是新增了立法、行政、司法之间的分权制衡。窃以为，在中国政治史上，清季发生的最具历史意义的权力结构变化，是从“内”“外”转向“三权”，清季发生的最值得注意的权力流向，是从传统官府流向新设立的准议会机关和司法审判机关。

四、清季权力结构与民初政局

对很多学者而言，清季权力格局之所以令人着迷，不仅仅在于其自身的扑朔迷离，还在于它有助于理解晚清民国的政局大势。罗尔纲提出“外重内轻”说的时候，想到了正是咸同以来的“督抚专政”，造成“尾大不掉”，最终演化成了民初的军阀割据局面。③ 而李细珠提出“内外皆轻”说的时候，他的脑中不但有民初政局，还有辛亥革命。就辛亥革命而言，这场革命爆发于清廷无力控制地方，地方无力效忠中央，即“内外皆轻”的节骨眼上，造成帝国崩溃，革命成功。并且，在此过程中，军人势力崛起，军人干政，演化成了民初军阀割据之局。李细珠还指出，民初的军阀多来自清末的新军将领或革命军事将领而非清末的督抚，因此，罗尔

① 孙燕京：《“内轻外重”抑或“内外皆轻”——评李细珠〈地方督抚与清末新政〉兼论晚清政治史研究》,《近代史研究》2014 年第 2 期。

② 李细珠认为，清廷虽然从督抚手上收回了大量权力，但中央集权的效果并不好，有其名，无其实。李细珠：《晚清地方督抚权力问题再研究——兼论清末“内外皆轻”权力格局的形成》,《清史研究》2012 年第 3 期。

③ 在《清季兵为将有的起源》的开头，罗尔纲写道：“其实，中国近二十多年来这种分崩割据的局面，固然是开始于民国以后，而其形成则已见于光绪季世。”文末论道：“咸同后，国家制兵已形同虚设，中央没有强固的兵权，财政又落于将帅之手，而为将帅者复多膺任疆寄，与民事，于是将帅遂得各私其军以造成这个兵为将有外重内轻以致于分崩割据的局面。”罗尔纲：《清季兵为将有的起源》,《中国社会经济史集刊》第 5 卷第 2 期，1937 年 6 月。

纲所说的“外重内轻”演化成军阀割据失之简单，那种认为清末督抚直接变成了民国军阀的认识更是靠不住。① 李细珠的研究使我们注意到，在清季权力格局变迁的过程中出现了军人崛起的现象，这一现象且与辛亥政局和军阀割据相联系，这无疑丰富了对 20 世纪初年历史的认识。

罗尔纲以来研究清季权力格局的学者，对民初政局的关怀，都集中于军阀割据，这也许是由于军阀割据是民初政治舞台上一望而知的现象造成的。而当我们注意到，在清季，权力结构的变迁溢出了传统“内”“外”的常轨，在朝着三权分立的新方向发展，并且，在此过程中，也有新的群体乘势崛起，那么，问题就会更复杂，我们就会看到，民初的舞台上，除了军阀割据，还有其他剧目在上演。

在清季权力格局朝着三权分立转变的过程中崛起的最大势力，当系绅士集团。关于绅士集团崛起的问题，中外学界已多所探讨，这里仅从“组织”的角度简要谈一谈。概言之，绅士集团借助预备立宪期间创设的各级准议会机关，在一定程度上被组织起来。各级准议会机关，既包括前文已论及的资政院和谘议局，也包括各级议事会——按照清廷的规划，地方自治分为上下两级，州县为上级地方自治体，每个府、厅、州、县都要设立议事会和参事会；城镇乡为下级自治体，城、镇要设立议事会和董事会，乡要设立议事会和乡董。虽然九年筹备清单规定，1909 年才开始筹办地方自治，1913 年为城镇乡地方自治完成之期，1914 年为府厅州县地方自治完成之期，由于革命的来临，清季未能完成地方自治工作，但各地还是建立了一些议事会。与资政院和谘议局一样，议事会的主体都是绅士。正是借助各级准议会机关，以及各省谘议局成立的联合会，绅士集团前所未有地壮大，出现了如下情形：“乡议事会成而绅士集团之村界破，府厅州县议事会成而绅士集团之乡界破，谘议局成而绅士集团之府厅州县界破，资政院和直省谘议局联合会成而绅士集团之省界破。通过各级准议会组织，绅士集团初步实现了组织化。”“这是绅士集团自产生以来破天荒的第一次，而组织化了的绅士集团，其影响力也就不再局限于一村一乡一城一镇，而可以对全省乃至全国产生巨大影响。”②

壮大了的绅士集团，在清季便掀起了时代的风云。其中令人印象最深的，当系 1910 年的国会请愿运动。前文提到，在运动的后期，资政院一纸速开国会的奏折对清廷决心缩短开国会期限产生了重要影响，这一点其实显示了绅士集团借助最高准议会机关以达成自身政治目标的努力，国会请愿运动中，绅士集团借助准议会机关，这并非第一次，也不是最后一次。

原来，国会请愿运动的高潮虽出现于 1910 年，但其酝酿则在 1909 年。谘议局第一届年会期间，江苏谘议局倡议举行国会请愿活动，得到各省响应，于是各省谘议局在闭会之后派代表到上海商议，确定请愿的相关事宜，并于 1910 年 1 月发起了第一次请愿。③

以各省谘议局为中心的第一次请愿被拒绝之后，绅士集团马上通电各省团体，要求组织即开国会分会；并通电各处华侨，请派代表参加请愿；且要求各省谘议局，如果召开临时会议，要以请愿速开国会作为议案呈请督抚代奏。④ 如此，第二次请愿就以各省谘议局为中心，大大扩大了请愿者的范围。

第二次请愿书在 6 月底呈递，依然遭到拒绝。绅士集团马上做出一系列决定，其中就包括：此后要进一步扩大参与者范围，要以议事会为依托，成立府厅州县的请愿同志分会；各代表团、

---

① 李细珠：《辛亥鼎革之际地方督抚的出处抉择——兼论清末“内外皆轻”权力格局的影响》，《近代史研究》2012 年第 3 期。李细珠：《再论“内外皆轻”权力格局与清末民初政治走向》，《清史研究》2017 年第 2 期。

② 彭剑：《清季宪政编查馆研究》，第 117 页。

③ 《东方杂志》第 7 年第 1 期，宣统二年正月二十五日，“宪政篇”。

④ 《记国会请愿代表进行之状况》，《东方杂志》第 7 年第 2 期，宣统二年二月二十五日，“时事汇录”。

各省谘议局要向资政院上书。[①] 这样，请愿的动员工作，向下深入到府厅州县的议事会，向上则直达资政院。第三次请愿能取得迫使清廷缩短开国会期限的成绩，与这种动员模式不无关系。

清廷宣布将于宣统五年开国会之后，绅士集团中的一部分人认为请愿已经取得成功，但也有一部分人对这一结果不满意，于是发动第四次请愿。第四次请愿虽然很快被镇压，但是，有文献提示，在这次请愿中，动员的层次比第三次都要来得深。比如，在奉天铁岭，“本邑自治界，城乡区域共分为九乡，以是此次国会请愿同志会亦名九乡同志会”。[②] 这次请愿中发生的一桩大事，是直隶总督逮捕请愿代表温世霖，将其发配新疆。温世霖遭遣之后，天津四十乡议事会议员义愤填膺，起而为温世霖辩护。[③] 凡此，均可见在第四次请愿运动中，已经发动到城镇乡议事会的基层绅士。

国会请愿运动中的上述情形不仅显示了壮大了的绅士在清季政治运动中的巨大能量，也显示了绅士集团之所以能够壮大起来，具有影响时代风云的力量，乃是借助于预备立宪期间成立的相关机构。

在紧接着爆发的辛亥革命中，绅士集团更是一个非常活跃、影响巨大的群体。

武昌新军的一些下级官兵在 1911 年 10 月 10 日晚仓猝起义，在群龙无首、毫无胜算的情况下，湖北谘议局议长汤化龙主动出来为革命效力，主持民政工作，谘议局议员刘赓藻提议由黎元洪出任都督，对稳定局势、扩大战果意义非同一般。首义后的五十天中，湖北、湖南、陕西、山西、云南、江西、贵州、浙江、江苏、广西、安徽、福建、广东、四川等 14 个省脱离清朝统治，建立起军政府，山东则一度宣布独立，后来又取消。革命形势之所以一日千里，一个很重要的原因，就是各省绅士以谘议局为中心，积极投身到推翻清廷统治的运动中去。诸如，湖南在光复之后，谘议局议长谭延闿一跃成为湖南军政府的都督；山西军政府成立后，谘议局议长梁善济出任民政部长、副议长杜上化则出任总参议；浙江光复时，谘议局议长汤寿潜被举为都督；广西谘议局积极推动本省巡抚沈秉堃宣布独立，曾连夜赶制黄旗数百面，上书“大汉广西全省国民军恭请沈都督宣布独立”，分插在省城各街巷；广东谘议局议长丘逢甲等多次召集上层人士集会，议决“承认共和政体”，且获得两广总督张鸣岐和革命党人的认可，使广东兵不血刃实现了独立；当革命风声渐紧的时候，福建谘议局做出决议，要闽浙总督松寿“交还政权”；贵州反正的过程中，谘议局接受了巡抚沈瑜庆交出的政权；在四川革命的过程中，谘议局议长蒲殿俊曾担任四川军政府都督。[④]

就是尚在清廷控制之下的北方省份，绅士集团也采取过很多行动。仅以直隶为例，略作说明。南方革命风起云涌之际，直隶谘议局曾试图策动总督陈夔龙独立，遭到拒绝，[⑤] 此后便用向清廷请愿的办法争取共和。他们不但一再向清廷打电报，要求“自行谦逊，宣布共和”；[⑥] 而且与一度宣布独立的山东巡抚孙宝琦频电往来，讨论共和问题；[⑦] 还派代表秘密拜见袁世凯，促进袁世凯赞成共和；[⑧] 又向资政院中的直隶议员写信，希望其能推进共和。[⑨]

南北和谈是决定中国在革命后究竟走君主制道路还是共和制道路的关键性事件，在此过程

---

① 《东方杂志》第 7 年第 6 期，宣统二年六月二十五日发行，“大事记”。

② 《九乡同志会》，《盛京时报》，宣统二年十一月二十一日，第 5 版。

③ 侯宜杰：《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》，第 256 页。

④ 章开沅、林增平主编：《辛亥革命史》（下），东方出版中心，2010 年，第 1049-1054 页。

⑤ 陈夔龙：《梦蕉亭杂记》，上海古籍书店，1983 年，第 65-67 页。

⑥ 《为陈由朝廷宣布共和已见事》，《电报档》，宣统三年十月十三日，中国第一历史档案馆藏，档案号：2-02-13-003-0251。

⑦ 《诘问改革政体之要电》，《大公报》，宣统三年九月二十八日，第 1 张第 3 版；《谘议局答复山东要电》，《大公报》，宣统三年九月三十日，第 1 张第 3、4 版。

⑧ 《直绅晋京谒见总理》，《大公报》，宣统三年九月三十日，第 1 张第 3、4 版；《申报》，宣统三年十月初四日，第 1 张第 2 版。

⑨ 《上资政院同乡议员书》，《大公报》，宣统三年十月八日，第 1 张第 5 版。

中，绅士集团同样发挥了重要作用，最为人津津乐道的，就是赵凤昌，他的“惜阴堂”居然成为南北双方斡旋的关键据点，而他则成为了“民国的产婆”，可见绅士集团在革命中的作用之大。[①] 过去，学者们总强调“立宪派”在辛亥革命中“投机”“夺权”，造成革命政权落入“旧官僚”“立宪派”手中，其实，这是借助预备立宪组织起来的绅士集团必然会有的行动。当然，也可以说，这一点正好显示绅士集团确实借助各级准议会机构崛起了，并且，在中国由帝制走向共和的过程中，显示了巨大的能量。

因此，在清季崛起的并非只有军人，至少还有绅士。并且，这两个崛起的集团都在推翻清廷方面发挥了重要作用，由此也就造成，民初的政治舞台上，除了军人，还有绅士，是这两个集团共享民初政权。

注意到在清季崛起的除了军人还有绅士并且二者都对辛亥革命和民初政局产生了深广影响，我们就会进一步意识到，北京政府时期的中国不仅有军阀混战，那只是军人一极带来的剧目之一。那时的舞台上，还有立宪政治，这主要是绅士一极带来的重要剧目。虽然这两种剧目经常联合汇演，并且军人经常抢了绅士的风头，成为舞台的主角，绅士往往沦为配角甚至是傀儡，军阀混战的剧情波澜起伏，立宪政治的剧情晦暗不明，但是意识到民初历史舞台上除了军人还有绅士，除了混战还有宪政，对于我们更全面地理解北洋时代是有意义的。

回过头来看军阀这一极，也会发现，并非“割据”二字所能囊括。李细珠告诉我们，民初的军阀多来自清末的军事将领。而这些军事将领登上历史舞台所发的第一声，乃是电请清廷仿照英国建立真正的立宪政体（即“滦州兵谏”），而随后发出的令清廷胆寒的另一声，乃是奏请清廷放弃君主制，让中国成为共和立宪之国。至于革命阵营中那些成为了军阀的军人，在革命时代便以追求共和宪政为职志。也就是说，从源头上说，军阀与宪政并非天敌。简而言之，当我们注意到在清季权力结构变迁的过程中绅士集团崛起这一事实之后，我们不但会改变对清末历史的认识，也会修正对民初政局的印象。

李细珠说：“从军人势力的崛起与军人干政的角度，探究民初北洋军阀的起源与军阀政治，或许是一条更理想的路径。”[②] 我深以为然，并且觉得，加入绅士这一维度，一定会更有助于还原一个真实的北洋时代。

五、结语

光宣之际，由于预备立宪的展开，不论是中央还是地方，权力结构都在朝立法、行政、司法三权分立的方向转变。预备立宪前，中央的权力集于军机处及其所领导的部院衙门，省的权力集于督抚。预备立宪之后，军机处及其所领导的部院衙门的很多权力流向资政院和大理院，督抚的很多权力流向谘议局和高等审判厅。预备立宪之后，军机处、督抚等名称依旧，乍一看似乎还是预备立宪前的那个“内”和“外”，但其权力则已被大为削弱，由以前的无所不包，朝只拥有行政权的方向蜕变。这种情形，与其说是“内外皆轻”，不如说是“内”和“外”都发生了变化。如果说还要把预备立宪之后的中央权力机关称为“内”，则此时的“内”，不再仅仅包含军机处等传统意义上“内”所指代的官衙，还有资政院和大理院；如果还要把预备立宪之后的省称为“外”，则此时的“外”，不再仅仅以督抚为代表，还有谘议局和高等审判厅。也就是说，若只盯着预备立宪之前一直延续的“内”“外”权力机关看，它们的权力都变轻了，但是，若考虑到预备立宪之后，“内”也好，“外”也好，都在传统的权力机关之外新建了立法机关和

① 刘厚生：《张謇传记》，上海书店，1985 年，第 182 页。

② 李细珠：《晚清地方督抚权力问题再研究——兼论清末“内外皆轻”权力格局的形成》，《清史研究》2012 年第 3 期。

司法机关，权力由传统的权力机关流向这些新建的权力机关，则“内”也好，“外”也好，都未必“轻”了。随着预备立宪的展开，权力结构明显地朝三权分立的方向发展，这是一个全新的现象。并且，在此过程中，趁势崛起的不仅仅有军人，还有绅士，这两个集团均在清季显示出了巨大能量，在辛亥革命中发挥了重要作用，并在民初分享了政权。北京政府时期的政治舞台上，既有军人，也有绅士，既有军阀割据，也有立宪政治，这是清季权力结构变迁带来的影响。

References

Li Xizhu.“Wanqing difang dufu quanli wenti zaiyanjiu−Jianlun qingmo ‘neiwaijieqing’ quanli geju de xingcheng” (re−study on the power of local governors in the late Qing Dynasty−Also on the formation of the power structure of “the concurrent weakness of central and local government in the Late Qing Dynasty”). *Qingshiyanjiu* (The Qing History Journal) 3 (2012).

Li Xizhu.“Xinhai dingge zhiji difang dufu de chuchu jueze: Jianlun qingmo ‘neiwaijieqing’quanli geju de yingxiang” (The Choice of Local Governors during the Revolution of 1911: the Influence of the power structure of “the concurrent weakness of central and local govermment” in the Late Qing Dynasty). *Jindaishi yanjiu* (Modern Chinese History Studies) 3 (2012).

Luo Ergang. *Xiangjun xinzhi* (New Chronicles of the Hunan Army). Changsha: Shangwu yinshuguan, 1939.

Peng Jian. *Qingji xianzhengbianchaguan yanjiu* (Research on the Bureau of Editing and Investigating Constitutionalism in the Late Qing Dynasity). Beijing: Beijing daxue chubanshe, 2011.

From “Inside and Outside” To “Three Powers”: The New Patterns of Power In The Empire On The Eve Of The Revolution Of 1911

PENG Jian (Institute of Modern Chinese History, Central China Normal University; changchonglaohan@126.com)

Abstract: Since the 1930s, scholars have discussed the political power structure in the late Qing Dynasty from the point of view of “inside” (central government) and “outside” (local government). Some scholars believed that the outside was more powerful than the inside after Taiping Rebellion. On the contrary, some scholars believed that both inside and outside were powerless during the New Policies of the late Qing Dynasty. Scholars also believed that the power structure of the late Qing Dynasty had an impact on the warlord regimes in the early years of the Republic of China. In fact, the power structure had superceded the “inside” and “outside” pattern, when it began moving in the direction of separation of three powers during the preparatory constitutional period. Moreover, when the structure of power changed, not only militarists, but also gentry, became important forces. These two groups played an important role in the overthrow of the Qing government, and in the early years of the Republic, militarists and gentry shared power. When the Northern Warlord Government occupied the political stage, the power structure included not only warlords, but also gentry, not only separatists but also constitutionalists. This was the influence of the changes in the power structure in the last years of Qing dynasty.

Keywords: constitutional preparation; both inside and outside were powerless; separation of three powers; The direction of power flow; political situation of Early Republican.